

「地方分権・道州制セミナー i n 三河」
分権型社会における国と地方の役割分担とは
～社会保障サービスの在り方を中心として～

財団法人自治体国際化協会
理事長 木村 陽子

【木村】 皆さん、こんにちは。

本日はこのような素晴らしい会にお招きくださりまして、本当にありがとうございます。

私は30年間ほど、社会保障の研究をして参りました。世界の、特に先進国の社会保障の動きも研究して参りましたので、今日の話が皆様方のこれからのお仕事に少しでもお役に立てれば、非常に嬉しいです。

頂いた時間は75分ですので、早速始めたいと思います。

社会保障サービスのあり方を中心にして、国と地方の役割分担を考えることができるのかと思われた方もいらっしゃると思いますが、できます。それぐらい社会保障サービスは行政として重要であり、研究対象としても面白い分野です。

北欧では、社会保障サービスのあり方を変えようとして、議会が地方分権を推進しました。

私は去年の12月まで9年ほど、総務省にある地方財政審議会にフルタイムで勤めていました。地域主権を民主党が言い出した時に、地域主権という言葉は果たしてあり得るのかが議論になりました。主権というのは国にあるのじゃないか、地域主権という言葉自体が本来あり得るのかということがまず内閣法制局の方で議論になったのです。鳩山首相は所信表明演説で、地域のことは地域に住む住民が決める、住民が主役の国づくりを行う、地方の自主財源の充実強化を行う、ということをおっしゃいました。

その後、民主党政権は、三つの重要な会を設置しました。一つは地域主権戦略会議（法制化中）、二つ目は地方行財政検討会議、三つ目は国と地方の協議の場（法制化中）です。

そして、地域主権戦略大綱には、「国が地方に優越する上下の関係から、パートナーシップの関係になる」と記されました。国と地方の役割分担には、「地方公共団体は住民に身近な行政を自主的かつ総合的に広く担う。国は、国際社会における国家としての存立にかか

わる事務を始めとする本来果たすべき役割を重点的に担う」と記されました。これらの言葉は新しい言葉ではありません。我々の研究者の間でも、こういうふうにするべきだとずっと主張してきた人は多いです。

実際に制度を組み立てる時には、何を国でして、地方はどういうことをするべきなのかということ、一つ一つの行政について詰めていくという作業が必要になります。

私は関西で大学の先生をしていた時に、関西は道州制のメッカのように道州制がいろいろ議論される場所ですので、そこでも、社会保障に限らず全部の行政について、一体、地方自治体はどういう仕事をするべきで、国はどういう仕事をするべきなのかということ、詰めていたのです。

地域主権戦略大綱は平成22年6月に成立しましたが、4ページに挙げたような項目が載っております。例えば「地方政府基本法の制定」では、地方議会の改革も考えています。「自治体間連携・道州制」では、道州制のあり方を将来の1つの可能性として書いています。今後、最もホットな話題が、「ひも付き補助金の一括交付金化」です。こういった興味深いことがいろいろありますが、今日は社会保障について考えてみたいと思います。

社会保障サービスのあり方を例に、国と地方の役割分担を考えるということですが、私は、フランス、アメリカ、ドイツ、スウェーデン、ノルウェー、オランダ、デンマーク、イギリスなど同時にいくつもの国を研究しています。1つの国に起きていることが本当に我々の人類にとって共通なことなのかを見るためには、幾つかの国を同時に見ていかなければならないと考えるからです。各国とも、社会保障サービスをどうするかというのは、それぞれの政権にとっては命取りになりかねないぐらいの大きな問題です。

財政危機で各国とも歳出をカットしたいのですが、他のものはできても社会保障サービスについてはなかなかできない。一方、社会保障サービス自体が地方の行財政を変えていく。社会保障サービスはそういう内発的な力のある非常に面白い性格をもっています。

次は高齢化率です。高齢化すると言われていますが、果たしてどれだけ高齢化するのか。

日本は今、23%ぐらいの高齢化率ですけども、2050年には4割ぐらいになる。人口のうち4割が65歳以上の人口です。この時にはおそらく、総人口は7,000万ぐらいになると推計されています。

2100年には日本の総人口は低位推計で3,400万人ぐらいですから、90年間で1億2,000万から4分の1に人口が縮んでしまう。その中で高齢化が進むという、政策担当者にとればご苦労が目に見えるぐらいの、世界で初めて経験する社会を我々日本は突っ

走っているということです。

アメリカに行っても、少子社会のことは全然問題視されていないです。人口は増えていると彼らは言います。アメリカの高齢化率は2010年で13%、2050年でも高齢化率は21%です。スウェーデンの高齢化率は2010年で18%、2050年でも24%です。スウェーデンの高齢化率は40年後にやっと現在の日本の高齢化率の水準になります。日本の問題の深刻さがおわかりいただけると思います。

多分私の世代では、女の人の平均寿命は90歳ぐらいになると思うんです。女の人の平均寿命が現在すでに88歳ぐらいです、20年前は人生80年台と言われていたのが、人生90年台になります。

平均寿命が延びる背景には必ず経済成長があります。経済成長しない社会では、人は長生きしないんです。長生きのためには重労働からも解放されなければならないし、良い栄養もとらなければならない。

高齢社会では必ず家族が変わっています。離婚や再婚も増えますし、扶養意識も変わっていますし、結婚しない人たちも増える。私たちの周りで、50代の、結婚を一度もしたことの無いシングルの男性が増えていますが、あれは全然珍しいことではなくて、これからももっと増える。そういう社会が高齢社会です。

この間、韓国に行った時に、韓国の元行政管理庁の局長をしていた人に、「日本は大変です」と言われました。「あなたの国は意思決定が問題だと思います。私たちが現役のころに、制度を変えるために日本へ勉強に行きました。その時には日本人は、我々は現在勉強しておりますと言っていました。我々の韓国が制度を抜本的に変えてまた日本に行った時に、あなたの国の人は、我々はまだ勉強中ですよと言っていました。あれじゃ、本当に困りますね」と言われました。

一般的に言って、合議制である以上意思決定が遅くなるというのはしょうがないですけど、なぜそれがこれから困るかという、モデルがないからです。モデルがある時には、各国の経験を持ってきて、これがいい、あれがいいといろいろ比べることができますけど、モデルがない社会にもう突入していつている時にどうすればいいのか、ということです。合議制ではなかなか難しいだろうと、もっと意思決定のスピードを早めなければならないというのは、そのとおりだと思います。

各国とも一番頭を悩ませていて、なおかつ地方の行財政を変えていく社会保障というのは一体どういうものなのか定義を考えてみましょう。福祉関係の方も多く来てくださって

いますが、おさらいのつもりでお聴きください。

社会保障は、人類の歴史では新しい制度です。簡単に言いますと、第二次世界大戦後に各国とも整備していった制度なのです。この戦争はもうすぐ終わる、終わった時に荒れ果てた国土から人々に生きる希望を持たせるのは何だろうか。それは社会保障だ、と。安心して暮らせる連帯ある社会をつくっていきましょう。

7ページをご覧ください。社会保障というのは、完全雇用、教育の機会均等、ナショナルミニマムの達成と並ぶ福祉国家の4大柱の一つです。

ビバレッジという人が、第二次世界大戦後のイギリスの国家理念として、社会保障で国家建設するんだと言った人なのです。この人は、社会保障は支出の増大や収入の途絶、減少に対する制度である、と定義しました。

何でこんなことをわざわざ言うかといいますと、人が貧乏になるのは本人の責任によると考えられていた時代が非常に長いからです。そういった考え方が変わったのは、世界大戦とか世界的な大不況が起きた時に、真面目な床屋さんが一生懸命仕事をしていても店が倒れてしまうとか、そういう経験が世界的な規模で起きるようになる。そういう時に、貧困は、個人の責任の部分もあるけれども、社会的に何とかしなければならない部分もあるのではないかと認識されるようになりました。

「惣領の15は貧乏の峠」というのは日本でもよく言われた言葉です。上の子が15歳になる時、下の子がまだ赤ちゃんの時は、親にとっては貧乏の峠である。下の子が勤め出した時に親が一番生活が楽になるけれど、自分が老化して仕事ができなくなればまた貧乏になってくる。こういうことは日本の社会学者でもよく研究していたのです。19世紀末にイギリスのラウントリーという人が、人間の一生はよく見ると、貧乏になる時期と、それから上にはい上がる時期の両方があるということを発表しました。

ああ、そうなのか。もしそうだとしたら、貧乏になる原因が、子たくさんとか、失業とか、病気とか、収入が途絶えるとか支出が増えるとかの原因が、前もって予測できるのであれば皆で何とかそれに備えることができる制度を作れるのではないか、ということで、社会保障制度というのできてきたのです。

社会保障には、大きく分けると、防貧制度と救貧制度があります。

防貧制度は、収入が途絶えたり支出の増大に備える制度です。失業保険とか医療保険とか公的年金、介護保険、児童手当とかがこれにあたります。救貧制度は、防貧制度の網の目から落ちて貧しくなってしまった人を救済する制度です。日本では生活保護制度がこれ

に当たります。

それでは、日本の社会保障の特徴とは何なのでしょう。

イギリスでは病院に行っても、自己負担も全然要らないし、国が全部国庫負担で医療を見ていますね。そのかわり、予算の範囲内で実施しなければならないので、重要な手術でも予算がなければ次の年に回すようなことをします。だから、行列ができると言われてい

ます。日本はドイツとかフランスと一緒に、医療とか年金は社会保険で実施しています。介護も社会保険です。制度が分立していますし、地方団体（市町村）も、例えば国民健康保険を運営しています。また、医療では受診時に自己負担があります。これも日本の特徴です。

社会福祉や生活保護において、現金給付と現物給付（たとえば、ケースワーカー）があり、運営管理をするのが地方団体であって、その財源は地方と国の両方から出ています。そういう特徴もありますし、生活保護は高齢者も若い人も同じ制度が適用されます。高齢者は亡くなるまで生活保護で面倒を見るというように、一時的な臨時的な制度ではなくて、長期の給付をするのが日本の制度です。

10ページをご覧ください。日本の制度の財政的な特徴です。社会保障給付費というときには、例えば保育所を建設する費用等は含まれません。また、地方団体が国からの補助金なしに自分たちのお金だけでする事業も含まれていません。つまり、地方団体の単独事業は含まれません。社会保障給付費を見ると、年金が48兆円、医療が29兆円、福祉等が14兆円です。これを全部足し合わせますと、国家財政の規模よりも少し大きいぐらいです。いかに社会保障というものが大きな財政的な特徴を持っているか、おわかりいただけると思います。

社会保障は、私が大学院の時に、今から30年近く前に研究し始めた時は、それほど世界的に研究者が多いわけじゃありませんでした。それからしばらくして、ノーベル経済学賞をもらった人まで、社会保障の分野に研究者がドッと流れ込んできたのです。なぜかといいますと、社会保障が国の財政の中でも一番大きな規模に膨れ上がるということは、これが持つ経済効果というのを無視できなくなるということだからです。

どういうことかといいますと話は簡単で、国から年金がもらえるのであれば私たちは貯金をちょっと減らします。年金が何歳からもらえるか、65歳からもらえるか60歳からもらえるかということを考えながら、私たちは老後何歳まで働こうかということも決めます。このように、年金だけ見ても資本供給や労働供給に大きな影響を与えます。

国の生産活動に必要な労働力や資本に、年金だけ見ても大きな影響を与えるのですから、社会保障は経済とは切っても切れないことになります。例えば、年金の保険料が高くなることを事業主は非常に嫌います。その分だけ物の値段を引き上げなければならないので、国際競争力が弱くなるというのです。この意見にたいしては、そういうことはないという反論もありますが。社会保障は、それぐらい国の経済活動も無視できなくなっています。

日本の社会保障は、社会保険にも国の税金や地方税が投入されています。これも日本の大きな特徴です。フランスやドイツは、社会保険の場合、原則、社会保険料だけでその制度を運営します。だから、日本と同じく介護保険制度がドイツにもありますが、日本と比べると本当に重症の人だけに給付を行っているような状況です。社会保険料だけでやっていますので、裾野がそんなに広くないわけです。

3番目ですが、社会福祉や生活保護などにおいても、国と地方がともに財政負担をする。監督は国がするけれども手足は地方だというふうに、国と地方が相乗りになっているのが我々の国の特徴です。他の国では、このような相乗りは見られない。

また、障害、家族、失業及び積極的労働政策に係る給付費の割合が小さい理由は、失業が長い間日本では問題にされなかったです。日本は長い間、失業率が1%から2%。これは労働経済学者からいうと完全雇用の状態でした。日本にとって失業はつい90年代ぐらいから問題になってきたことです。例えば、ヨーロッパは1970年代ぐらいからもう失業は深刻な問題でした。彼らは、積極的労働政策とあって、失業した人に対して例えば職業訓練をしたり、そういうことを過去40年ぐらいしてきたわけです。

国内総生産に対する社会保障の支出を見ましても、日本だけが増えているんです。我々の社会はあれだけ駆け上がるように高齢化しているのですから、それは無理のない話です。

公的年金のない社会を我々はちょっとイメージできないし、医療保険のない社会もイメージできないと思うのですが、社会保障はそれぐらい生活に深くかかわっています。しかし、社会保障の費用を見ると各国とも増大していますので、削減したいとどの国も考えています。

11ページに書いていますヤーギン、スタニスロー、この2人の『市場対国家』という本が1998年に出版された。各紙が書評を書いたほどに世界的な大ヒットとなった本です。彼らは、「政府の役割について、大不況の後はやっぱ政府に出てきてもらわないと困ると言う声が大きくなると実際にそうするし、その後しばらくすると、政府は効率が悪いので市場にもっと任せなければならないという声が大きくなる。大きな政府を求める時代とそ

うでない時代が交互にやってくる」と彼らは指摘しました。「しかし、社会政策、社会保障に関する予算を見てみると、歳出のカットができなかった。また、グローバル化によって資本と技術は世界中を駆けめぐるが、労働者は簡単には移動できない。だから、労働者は競争から置き去りになる。労働者は世界的な競争の激化と社会的安全網の喪失の二重の不安におびえている」と指摘しました。社会保障支出は本当に削減が難しい。

12ページの図をご覧ください。自治体財政と社会保障関係費の関係ですが、地方団体は医療にも介護保険にも社会福祉にも生活保護にもお金を出して、かかっていることを示しています。13ページの図は、国と地方を見ても、社会保障関係費はやはり地方の方が多く負担している事を示しています。社会保障関係費の58%も地方が負担しています。国の方が多く負担しているという議論がありますが、それは違いますよという図です。

14ページをご覧ください。社会保障を地方団体の目的別歳出で見ますと民生費になりますが、都道府県の民生費の構成比は2000年の7.7%から2008年の11.6%に上昇しています。その裏で、土木費の構成比は2000年の19.1%から2008年の13%に下がっていますし、教育費の構成比は23%ぐらいで大体横ばいですね。公債費の構成比は2000年の12%から2008年の14%ぐらいに若干上がっています。

市町村の民生費の構成比は2000年で20%だったのですが、2008年では28.8%に上昇しました。介護保険ができ介護に当たる部分が市町村の一般会計から分離されていなかったらもっとも割合が大きくなっていったと思います。

だから、市町村で一番重要な行政は民生関係です。土木費も大きかったのですが、現在の歳出カットで最も削減されています。土木費の構成比は19%から14%に下がっています。2010年の数値ですともっと下がっていると思います。今後もこの傾向は続くと思われるます。

16ページです。地方団体にとれば、地域福祉が非常に重要になります。増大する人的サービスの需要にいかに対応するか。財源をどう手当てするのか、地方消費税はどうなるのか、これも大きな論点です。この議論はもう既に始まっています。

消費税が引き上げられた時に、地方は、その消費税分を引き上げられた部分から地方消費税として取ることができるか。所得税法の改正を見ても、消費税が引き上げられた時は年金のほうに回すとか、給付費のほうに回すとか、そういう表現がありますね。地方消費税については検討するというようなことが書かれているだけです。

でも、今からの話をお聴きいただくと、財源がいかに今後必要になるかがおわかりいただけると思います。たとえこの間の所得税法の改正でそのように書かれたからといって、地方としてははすごすと引き下がるわけにはいかないと。地方消費税の議論に参戦して、いかに地方はそれだけの需要があるのかということをも主張しなければなりません。

総合行政を生かしつつ、職員の期待される資質をいかに育むか。今後、仕事が変わってくる。それにうまく対応できるかです。

健全な準市場を形成し、維持できるか。これは重要な部分です。それから、地方団体は貧困対策を担い切れるのか。わざわざ書いたのは、「地方団体は生活保護を全部担え。あなた方は地域福祉を担うのだったら生活保護だって同じだろう」という話があるからです。道州制を考える時でも私たちはこの議論は欠かすことができない。これについては、地方団体は絶対に考えておかないといけません。

なぜ自治体財政に占める社会保障経費の割合が大きくなったのか。

今、社会福祉の分野で仕事をしておられる方、福祉関係の分野で仕事をしておられる方は、うらやましいというか、すごく良いなと思います。なぜかという、この分野が行政の中で一番大きく変わっているからです。この分野で鍛えられたら他の分野に行ってもおそらく大丈夫じゃないかというぐらい変わりつつあると思います。

自治体の行政課題は変わったのかという、私は変わったと思います。その原因は少子高齢社会の到来です。高齢化社会を迎えると、どの国も同じようなステージで変わっていきます。

宗教が違ふとか、人種が違ふとか、そういうものじゃなくて、家族が変わるというのはむしろ、経済とか、産業とか、働き方が変わることに連動していて、経済の発展過程に応じて欧州だろうとアジアだろうと同じように変わっていく。そういう意味からも、国際比較研究するというのは意味があります。

自治体の行政課題は変わったのか。皆さんは地方自治体にかかわっておられて、地方自治体の仕事は大事だと思っておられるでしょう。私は、正直な気持ちを告白すると、その大事さというのがはっきりわかったのは、私がいつも行っているヨーロッパとかアメリカではなく、日本で、東南アジアのフィリピンとかインドネシアとかタイとか、そういう人とシンポジウムをする機会があった時です。その時に、地方行財政というのが国を安定させ、人の暮らしに安心を与えるためにどれだけ重要なのかというのが本当によくわかったのです。

日本の自治体は何となく仕事をしているみたいに思うけれども、中国とか東南アジアの人に聴くと、日本の自治体の仕事の仕方、仕事の段取りはとても勉強になると言います。

自治体の仕事というのは歴史的に見ても、国の手足として戸籍をつくることから始まり、そこに教育が加わり、そういう段階を経て、日本の自治体は、今、どの地方自治体であっても総合行政をしています。これは日本の特徴です。

フランスの小さな自治体に行き実際に行くとドアを見てびっくりしたのは、開いている日と開いていない日があることでした。職員が2人で戸籍と結婚証明、それから墓石の管理とか、そういうことしかしていないというところもあります。

自治体の行政課題は変わったのか。安全、安心を提供するというように大きく変わってきています。

社会保障関係行政は分権的意思決定、つまり地方分権に向いています。各国とも地方自治体の社会福祉行政が大きくなっていく時に、地方分権が進んでいます。

なぜかといいますと、社会福祉行政はお金を配るだけじゃなくて、人的サービスが主になります。だから、その地域の特色に合ったサービスを供給しないと、全国一律の制服のようなものだけ配っていたのでは全く地域のニーズに合うことはできません。だから、個別に自分のまちに合うように意思決定をすることが向いている。

これは復習ですけど、自治体財政に占める社会保障経費の割合がなぜ大きくなったのかということです。社会保障は社会的なインフラなのです。

高齢化が、家族の変化、扶養意識の変化があります。親のことは気にかかっても電話をかけるぐらいで、あるいは土日に帰れるぐらいで、近くにいてお手洗いにいきたい時に一緒に連れて行ってあげるとか、そんなことは願ってもできない。誰かが自分たちに代わって税金を払うからやってくれないかということになってきます。

就業構造の変化や多様化もあります。それから、生活保護の分野の人に聞いてみますと、生活保護費の4分の1は自治体が負担していますが、住民の権利意識が強くなりましたとおっしゃいます。どうすれば生活保護がもらえるのかと聞きに来たりする。ここ5、6年のことらしいです。生活保護のように、今まで日本人の中ではできるだけ支給を避けたいと思っていたところで権利意識が強くなっているということは、他の福祉の給付に対する分野も今後もっともっと権利意識が強くなるということになります。

近年の財政危機で歳出がカットされると、なかなか切れない社会保障の歳出総額に対する割合が大きくなるということです。

19ページはノルウェーの学者の主張なんですが、私もそのとおりだと思います。自治体の行政というのは、同じように経験する段階があるということです。最初の段階は、特定の補助金を通じて全国津々浦々に行政サービスを普及する段階です。まだ何にもないような状況の中で、全国に早くその行政サービスを普及させたいとなると、これに使いなさいと言って全国の自治体に補助金を配る時代があると思います。

それからしばらくすると、現場から特定補助金付きのサービスの見直しを図れという声が上がってくるというのです。日本でも、同じ建物の中に補助金が違うから入り口が2つあるとか、そういうようなことが言われましたけど、補助金付きのサービスでは現場の実態に合っていない。特定補助金というのは、必ずこういうふうに使いなさい、建物はこれぐらいの窓の大きさにしなさいという具合に来ますので、そういったものじゃだめだという声が上がってくる段階です。

3番目は、準市場の形成、監督というのですが、言葉は難しいけど内容は私たちが今経験していることです。日本はおそらく、2番と3番目の間にあるのだと思います。

20ページです。準市場は、イギリスで1980年代の終わりに言われ出した言葉なんです。今後、この分野が重要になってきます。

例えば、今、財政危機でお金がないですから、外に仕事を委任したとしても、委任のしっ放しじゃだめなのです。地方団体の職員は住民によいサービスが提供されているか質の評価ができるか、指導・監督ができるか、そういったことが問われることになります。

準市場というのは、こういうことです。まず、「準」のつかない市場を、経済学では考えます。市場では、買いたい人も売りたい人もいっぱいいて、その中で自由に物の値段が決まります。

「準市場」は、市場に似ているけれどもちょっとだけ違います。日本でいうと介護保険がそうです。介護保険は、介護サービスを受けたいという人もいっぱいいるし、それから、介護サービスを供給したいと業者さんもいます。でも、介護の値段は自由に決まるわけじゃなくて、国が介護報酬を決めています。そういうふうに、国でも地方団体でもいいんですけど、値段などに規制をかけている市場を「準市場」といいます。

福祉における供給主体の多元化ということで、全部、地方団体がそのサービスを供給するということはなくなる。

今後10年の青写真を自分で書けるかとかコーディネートができるか。人的サービスには不満とか苦情とかがつきものですから、そういうのにちゃんと向き合っ、どうすれば

もっと良い行政ができるかというのを考える幅がその人にあるか。これも重要になります。

それから、資金の流入が十分にあるか。介護保険の市場がうまく育たないのは、ある意味、国が介護保険の診療報酬もかなり締めているからです。我々は介護保険ができる時に、もっともっと地域の産業にもなり得るぐらい育ててほしいと思っていたけれども、現実はそのようになっていない。準市場が福祉以外にもいろんなところでできてきた場合、役所はこういった指導・監督をきちんとできるようにならなくちゃいけなくなります。

いろんな分野が、できるだけ民間の業者も増やしたいというので、公共部門の仕事を渡す時に、その分野の指導・監督の仕事というのはやっぱり公共部門に残りますし、質の評価ができるということも、これも非常に重要になります。

これからの地方団体の仕事で一番重要なのは地域福祉の仕事ですね。地域福祉の仕事は、福祉とか介護とか医療とか、それだけじゃなくて道路のつくり方、建築、まちづくり、全部絡んできます。全部一体となってこのまちをどうしようかということを考えないといけないので、やはりコーディネート力とか企画力、そういったものがが必要です。縦割りであれば、福祉サービスというのはうまくいかないです。日本の地方自治体の特徴である総合行政の良さがうまく活かされていないということになります。

スウェーデンは地方分権で有名な国です。北欧で起きた有名なフリーコミューンの実験というのがあります。1980年代の終わりから1990年代の初めにかけて起きた地方分権改革です。フリーコミューンの改革の原動力になったのは地方議会でした。地方議会が地方分権改革を推し進めたことになります。当時はまだスウェーデン、北欧の方が高齢化していましたので、高齢化に伴ってこういう地域福祉、福祉サービスというのがどんどん地方団体の仕事として増加してきました。そういった時に、議会はこのままでいいのかというのを考え始めました。

細かく調べてみると、北欧は日本より議会の委員会は数が多いです。福祉委員会、教育委員会、領域ごとに委員会ができています。総会もあります。当時の反省点は、総会は名前ばかりのものになっているということでした。各委員会は、社会保障の委員会であれば厚生省に直に話をして物事を決めている。道路の委員会だったら、建設省と直に交渉して物事を決めている。これでいいのかということになりました。特定補助金を通じて各省とつながっていました。これなら地方議会は国に乗っ取られているのと同じじゃないかということになりました。

それじゃだめだ。特定補助金も廃止して、そして総会で自分たちのまちのことを全体と

して決めるのだ。そういう動きが背景にあったのはフリーコミュニケーションの実験です。

福祉サービスは、現場にできるだけ権限があるほうが実施し易い。一番、地域分権に似合います。

16ページの4番目に「地方団体は貧困対策を担いきれるのか？」という疑問を挙げたのですが、「福祉サービスが地方団体にできるのならば生活保護も全面的に地方自治体で担って欲しい」となったら、どうなるでしょうか。

2005年の国と地方の協議の場というのを覚えてくださっていますでしょうか。生活保護に対する国と地方の協議の場というのが2005年にありました。折しも三位一体改革の時でした。生活保護について地方と国でやり合ったわけです。

国は、これだけ生活保護がだんだん保護率も上昇してくるのは地方団体の窓口が悪いからだ。地方団体にもっと生活保護の費用を多く負担してもらえれば、地方団体はもっと生活保護費の行政をきちんとやって生活保護率が下がっていくだろうと主張しました。我々地方団体は、生活保護率が上昇したのは、離婚が増えたとか、失業が増えたとか、高齢化したとか、そういう社会経済的な要因によるのだと統計的な根拠をあげて主張しました。

私は地方団体が推薦する有識者、つまり研究者として地方団体側に立って意見を言いました。この国と地方の協議の場は、地方自治にとれば大きなエポックメイキングになりました。生活保護に関して、初めて国と地方の政治家同士がテーブルに着いたということです。それまで地方の政治家の相手をするのは国の局長だったのです。知事会の代表、市長会の代表が出てきても国の局長が出てくるってちょっとある意味エツと思われるかもしれないけど、地方団体に対する取り扱いはそのようなものだったのですよ。初めて同じテーブルに着いて丁々発止とやり合ったということが第1点です。

それから第2点は、国と地方の協議の場におかれた「共同作業」に出たのが地方団体の生活保護の課長クラスだったのです。国が出してきたのは財務省の主計官といって、よその省なら局長がその人の相手をするような人が出てきました。

地方団体の窓口の課長さんがちゃんとデータで分析結果に基づいて国の言うことはおかしいと言えたことは大きかったです。分析してみると我々の主張が正しいと思ったから、内閣はこれを聴いてくれると思っていたのです。でも、そうじゃなくて、後で聴くと、内閣の方は、もともと普段付き合いのある国の役人の方を聴いたのです。

私はあの時に本当にガックリきました。一生懸命データで反論していれば聴いてくれる

と思っていたのですよ。でも、我々は圧力団体としての扱いしか受けなかった。国にとって、官邸にとって、地方団体は圧力団体でしかないのだと。県と市町村を合わせた地方の歳出が国と同様ぐらいの国なんてまずないです。日本が一番大きい。そのような国でも地方は国のパートナーじゃないのだと思い知った。

後々、地方団体の人と一緒に生活保護の改革案を出しました。現場がおかしいと思っていることはちゃんとした実証分析を添えて、こういうふうにするべきなんだというふうにして制度改革も提案していかないとこれはだめだと、その時に私は痛感しました。

国は、今でも生活保護費を全面的に地方が見るよという意向は捨てていません。貧困は突発的に起こりますし、地域に限定して起こりますので、地域は貧困対策を担うことはできません。例えば、大阪市の全歳出のうち2008年で17%は全部生活保護に行っています。東京の台東区は2割ぐらいです。権利意識が高くなったらもっともって増えてきます。そういうことをすると大阪市は大きな社会福祉事務所になってしまうかもしれない。

これは地方団体の自由度を高めるどころか、縛ってしまいます。地方団体では担い切れないような仕事は、同じ社会保障の分野であっても、国に財政的にはキチンと見てもらわなければいけないと思います。

地方自治体のこれからということですが、どういう枠組みで最も住民ニーズに合ったサービスを提供できるのか絶えず考えなければならない。この規制は邪魔だとか、この仕事をもうちょっとこういうふうにできるとかという声が、現場から出ないほうがおかしいと思います。

高齢化する住民に対するサービスに対しては、おかしな規制についてはやはり緩和しろとかなくせというふうに声を上げていかないといけない。財源についても、とくに地方消費税について地方6団体も取り組んでいます。もっと地方消費税が必要であるという声を上げていかないといけない。

総合行政は活かされているか。縦割り行政になっていないか、これも絶えず考えていかなければならないです。特に、一括交付金を実施されると財政課への説得の仕方も変わります。特定補助金があるからこの仕事が絶対大丈夫ということにはならないので、その仕事の意味とかでもって財政課とか首長を説得しなければならない。

情報公開を進めながら議会を強めるという方向にありますので、議会も職員も変わらなければならない。

地方団体が担うべき社会保障は、主なものは地域福祉ですけれども、年金とか生活保護というのはやっぱり国が担うべきものだと思います。

最後に、私が4月に就任した仕事を通じて痛感していることをお話したいと思います。自治体国際化協会は東京に本部があり、パリ、ロンドン、北京、ソウル、シンガポール、シドニー、ニューヨークと7つの海外事務所があって、地方団体の国際化の支援をしています。各国の地方自治体とつき合うのも仕事です。私は今、地方団体、これでいいのかという思いで一杯です。

やっぱり今の日本はちょっとおかしいかもしれない。首長が、せっかく海外へ来られて、2、3日の出張中に、夜だけでも6回ぐらいの商談込みの会合をこなされ、土曜日の朝に帰国される。首長に「まちなかを歩いて、まちづくりがどうなっているかご覧になってください。そうしたらいろんなアイデアが生まれますから」と申し上げても、「土曜日でもアポがなければ帰らなければいけない」と言って帰国される。

日本はすごい内部監視社会になってしまっています。これでいいのでしょうか。日本はこれから90年間で人口が4分の1に減ってしまうと推計されています。私たちの協会のトロント駐在の者が面白い話をしてくれました。「カナダは人口が3400万人と少ないので、同じく人口が2200万人と少ないオーストラリアと競争しています。どれだけいい社会をつかっていい移民に来てもらうかということで競争しています」。

日本も、あらゆる部門で、国際化が起きます。多文化共生はすでに起きています。それは確実です。今、日本では経済面で韓国に見習えというように言われていますが、国際会議でも韓国の自治体の発表が日本の自治体とは違う。小さな自治体でも、「我々は国際都市になるためにどうすればいいか」という問題意識から出発しています。自分が持っているものよりも、まず何が自分たちに何が求められているかをマーケティングしている。

これからグローバル化、それから少子高齢化、人口減少。今のところ1億2,000万も有効需要があるけど、90年後、孫、ひ孫ぐらいの時に、急速に3,000万人台になってしまう。社会のあり方をかなり変えていかなければならない時に、内部監視社会のようなことでいいのでしょうか。日本人は几帳面だから議事録をとったら咳まで議事録をとっちゃうと言われるけど、こういうことでいいのかなと思います。

地方自治体の職員、議員に、海外にも出ていただいて、研修にも一杯出ていただいて、いろんな刺激を得ていただいて、頑張ってくださいと心から願っています。今日の私の話は、社会保障サービスのあり方を中心としましたが、社会保障が高齢化によって増

大し、それが地方団体の仕事の仕方も変えていくし、地方議会も変えていくということです。日本であれば、NPOを経験された方がまた地方議会に入ってくるとか、そういうふうに議員の多様化も起きる。社会保障はそういう面白いエネルギーを持っているということと、あとは、社会保障のなかでも、生活保護のように国が担うべきものと、地域福祉のように地方団体、とくに基礎的自治体が担うものがあるということです。

ちょうど時間が来ましたので、これで話は終わります、あとはご質問を受けたいと思います。皆様の今後のますますのご活躍をお祈りいたします。今日は本当に話を聴いてくださいましてありがとうございました。(拍手)

【質問者】 今日は大変興味深いお話をお聴きしたところでございます。

今、日本の国はまさに転換点にあると私も思っております、今日分権型社会における国と地方の役割分担ということで先生のご意見をお聴きしたいんですが、今後、日本の国の形はどのようなものがベストであるのか。国の形、地方の役割分担ということで。それに向かってどれぐらいの期間がかかるというふうに先生はお考えなのか、少しお示しをいただきたいと思います。

【木村】 どうもご質問ありがとうございました。

国と地方の役割分担のところでも、正直議論は関西にいた時から考えても20年以上はしています。国にできるものは国に、地方にできるものは地方にという、それはその原則のとおりで、私は、はっきり思うのは、何年かかるとお思いかという質問には、これは政治のリーダーシップ以外にないと思っています。それは生活保護の時の経験でもそうでしたし。

ひょっとしたら、今のご質問には道州制のことも含まれておりますか。

道州制については、関西でもいろいろやってきたところですが、我々が一番思ったのは、関西にいて、いろんな権限を国に行かなければならない。もっと地元でやれば、もっと効率的に無駄なく、許可とか、そういうこともできるんじゃないかというふうに我々は考えました。

私も道州制は1つの方向だと思います。ただ、人工的につくっても全然うまくいかないもので、例えば関西のようにまずは県が集合して、同じようにできる行政から始めるというのは、段取りとしてはそういう方向だと思います。

しかし、あれでも20年ぐらい議論はかかっているということで、何年ぐらい必要かと

というのは、それは全く政治マターだと思います。

【質問者】

私も全然知識がないんですけど、大体のストーリーはわかりました。それで、刈谷市の場合、地方分権ということで、碧海五市ということで合併したのが良いとか悪いとか、それから合併するなら大府とか東浦のほうが良いとか、そういういろんな意見が今あるんですけど、刈谷市の場合は地方分権及び道州制にもしも入った場合は、もっと大きくして合併したのがいいか、先生のご意見を伺いたいです。

【木村】 私のふるさとのまちは吸収合併されたほうです。和歌山県の白浜町に合併された日置川町の出身ですけど、あの時もふるさとのことだから随分悩みまして、悩んだけど、やはり高齢化社会で、人口が5,000人ぐらいのまちで、あと2〜30年したら2,500人になる。そこで社会福祉サービスをやる専門家を雇えるかとか、そういうことをいろいろ考えて、それで私は合併に賛成しました。

合併は、やはり地域の人の意思というものが非常に尊重されますけど、行政の基盤をつくるという意味では、合併は必要だろうと思っています。合併は、これも国際比較した場合、割合、強制的にされるのが普通です。強制的にされますが、豊かなまちをコアにして、周辺にそんなに財政力がないまちがひつつくとかですね。私は財政力のないまち同士がひつついて2つの合併というのはどうなんだろうかなという気も正直あります。

私のふるさとは、財政力0.7ぐらいの白浜町に合併したので、端になってしまって寂しさはありますが、合併はよかった、長い目で見れば。でも、当の議員さんとか、それから町長さんとか、それから合併した白浜町の職場にいた同級生からいろんな話を聴いて、その大変さがよくわかりますけど、道州制の議論では、必ず基礎自治体の強化というのは避けて通れなくなると思います。

【司会】

レジュメの16ページに、地方団体は貧困対策を担い切れるかと書いてあります。生活保護みたいな社会サービスというのは、地方で平等に起きるものではなくて、ある地域に突発的に起きると。それは、その地域だけで対応していくのは難しいんじゃないかというお話だったと思うんですが、仮に、今はないんですけども、都道府県の枠を超えた道州みたいなものが誕生した場合に、道州は貧困対策を担い切れるものなのかどうか、また、諸外国の事例を参考にちょっと教えていただければと思います。

【木村】 私も、それを、考えたことがあります。大阪で道州制の議論をしていた時に、

貧困対策は道州なら担えるんじゃないかということを思った時期もあります。

その問題意識で、ドイツに調査に何回も行きました。ドイツの各州が生活保護を担い切れるか、あるいは、また、介護の費用を担い切れるかということで、調査に行きました。

実態を見ますと、州はやはり担い切れていない。というのは、例えばベルリンですと生活保護率は非常に高いのです。北のお金持ちの地域はそうでもない。連邦が補助金をバンバン生活保護のほうに回していますというか、連邦が生活保護の財源を多くになっています。

だから、仮に道州になっても、貧困対策というのは、貧困の程度によると思いますけど、国全体で融通し合うようにお金を使わないと、愛知県は日本でも非常にお金持ちの地域ですけど、そうでない地域の州というのはこういう貧困対策は自分では担い切れない。もっと連邦がお金を出すか、あるいは州が相互に貧困対策についてお金を融通し合ってほしいという要求が出ることは、研究者としての分析調査結果から見れば、私はそれしか言えないと思います。

【司会】 そうすると、道州であってもやはり結局最後は国になるのではないかということですね。

【木村】 道州であっても、行政の内容によっては。各州ごとに担いきれないものが出てくるということです、